

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sylvia Gabelmann, Susanne Ferschl, Achim Kessler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 19/2400 –**

### **Umsetzung des im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vereinbarten Verbots für den Versandhandel mit rezeptpflichtigen Arzneimitteln**

#### Vorbemerkung der Fragsteller

Im Oktober 2016 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) geurteilt, dem internationalen Versandhandel sei ein Marktzugang über den Preiskampf zu ermöglichen (Urteil vom 19. Oktober 2016, Az.: C-148/15).

Ausländische Versandapotheken dürfen seitdem Boni und Rabatte für das Einlösen von Rezepten gewähren, was sowohl inländischen Versandapotheken als auch Präsenzapotheken nicht erlaubt ist. Über diesen Preiskampf sollen sie Vorteile gegenüber den Präsenzapotheken erhalten, deren Beratung in der Regel besser ist und die für die Notfallversorgung da sind.

In einem Gutachten von May, Bauer und Dettling („Versandverbot für verschreibungspflichtige Arzneimittel – Wettbewerbsökonomische und gesundheitspolitische Begründetheit“) wird dargelegt, dass viele Apotheken, gerade auf dem Land, einem Preiswettbewerb nicht standhalten können und damit die Versorgungssicherheit in Frage gestellt würde. In mehreren Zukunftsszenarien wird aufgezeigt, dass der Versandhandel in Verbindung mit freien Preisen für rezeptpflichtige Arzneimittel die flächendeckende Versorgung mit Vor-Ort-Apotheken sehr wohl beeinträchtigt. Bei einem Szenario mit beschränkten Boni würden mehr als 1 000 Ortschaften mit weniger als 5 000 Einwohnerinnen und Einwohnern die einzige Apotheke im Umkreis von fünf Kilometern verlieren.

Zudem halten die Gutachterinnen und Gutachter das EuGH-Urteil selbst für EU-rechtswidrig, da es in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für ihre Gesundheitspolitik eingreife (Artikel 168 Absatz 7 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV) und es im Widerspruch zu zahlreichen anderen EuGH-Urteilen stehe (vgl. [www.deutsche-apotheker-zeitung.de/news/artikel/2017/04/01/das-rx-versandverbot-ist-die-einzig-eu-rechtskonforme-loesung/chapter:2](http://www.deutsche-apotheker-zeitung.de/news/artikel/2017/04/01/das-rx-versandverbot-ist-die-einzig-eu-rechtskonforme-loesung/chapter:2)). Die vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie vorgebrachten Bedenken, das Rx-Versandverbot sei unions- und verfassungswidrig, seien „völlig unbegründet“.

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Gesundheit vom 14. Juni 2018 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages haben in einer Ausarbeitung zu den „Verfassungsrechtlichen Anforderungen an ein Verbot des Versandhandels mit Arzneimitteln“ geäußert, dass die Einschränkung der Freiheit der Berufsausübung durch ein solches Verbot durchaus verfassungskonform sei, wenn es zum Schutz eines besonders wichtigen Gemeinschaftsgutes zwingend erforderlich sei. Die Tätigkeit von Versandapothekerinnen und Versandapothekern erweise sich im Ganzen nicht als eigener Beruf, sondern nur als eine besondere Ausübungsform des traditionellen Apothekerberufs, der als solcher nicht beschränkt würde. In der Gesamtabwägung könne das Verbot verhältnismäßig und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sein, insbesondere als es plausibel erscheine, dass sich die Apothekeninfrastruktur zu Lasten der flächendeckenden Versorgung mit Präsenzapotheken verändern würde. Eine erhebliche Zunahme des Versandhandels würde zudem die mit dem Versand von Arzneimitteln allgemein verbundenen Gesundheitsgefahren verschärfen. Dem Schutz der Gesundheit komme aber ein besonderes Gewicht zu (vgl. [www.bundestag.de/blob/489008/b4b8504703025e7db95b12aa83c20fc4/wd-3-241-16-pdf-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/489008/b4b8504703025e7db95b12aa83c20fc4/wd-3-241-16-pdf-data.pdf)).

Zudem können Patientinnen und Patienten nicht sicher zwischen legalen und kriminellen Versandapotheken unterscheiden. Gefälschte Arzneimittel werden überwiegend über den Versandhandel verkauft. Professor Dr. Manfred Schubert-Zsilavecz, Leiter des Zentrallaboratoriums Deutscher Apotheker (ZL), nennt darum den Bezug von verschreibungspflichtigen Arzneimitteln über ausländische Internetapotheken als größte Gefahrenquelle ([www.aponet.de/wissen/arzneimitteldatenbank/arzneimittel/arzneimittelfaelschungen0.html](http://www.aponet.de/wissen/arzneimitteldatenbank/arzneimittel/arzneimittelfaelschungen0.html)).

Zum Erhalt von Beratungsqualität und Versorgungssicherheit mit Arzneimitteln vor Ort, die durch das EuGH-Urteil gefährdet sind, hat die Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag bereits am 15. Dezember 2016 einen diesbezüglichen Antrag vorgelegt (siehe Bundestagsdrucksache 18/10561). Drei Monate später erarbeitete das Bundesministerium für Gesundheit einen entsprechenden Gesetzentwurf ([www.pharmazeutische-zeitung.de/index.php?id=67426](http://www.pharmazeutische-zeitung.de/index.php?id=67426)), der aber am Widerstand vor allem des SPD-geführten Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, aber auch aus dem Bundesministerium der Finanzen scheiterte. Die Mehrheit der CDU/CSU unterstützte ein Versandverbot von rezeptpflichtigen Arzneimitteln.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD wurde im März 2018 vereinbart: „Um die Apotheken vor Ort zu stärken, setzen wir uns für ein Verbot des Versandhandels mit verschreibungspflichtigen Arzneimitteln ein.“ (vgl. Seite 98; [www.spdfraktion.de/system/files/documents/koalitionsvertrag\\_2018-2021\\_bund.pdf](http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/koalitionsvertrag_2018-2021_bund.pdf)). Doch wenige Wochen später äußert sich Jens Spahn, inzwischen zum Bundesminister für Gesundheit ernannt: „Der Meinungsbildungsprozess über die Umsetzung der Koalitionsvereinbarung ist zu diesem Punkt noch nicht abgeschlossen.“ (vgl. [www.fr.de/wirtschaft/online-handel-wird-der-arzneiversand-gerettet-a-1477492](http://www.fr.de/wirtschaft/online-handel-wird-der-arzneiversand-gerettet-a-1477492)). Der in der Unionsfraktion für den Arzneimittelbereich zuständige Abgeordnete Michael Hennrich rudert darum zurück: „Wir müssen beim Rx-Versandverbot umdenken und neue Wege finden“ (vgl. [www.deutsche-apotheker-zeitung.de/news/artikel/2018/04/24/wir-muessen-beim-rx-versandverbot-umdenken-und-neue-wege-finden](http://www.deutsche-apotheker-zeitung.de/news/artikel/2018/04/24/wir-muessen-beim-rx-versandverbot-umdenken-und-neue-wege-finden)).

1. Wie sieht der Zeitplan der Bundesregierung für das im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD festgehaltene Verbot des Versandhandels mit rezeptpflichtigen Arzneimitteln aus (vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD, Seite 98: „Um die Apotheken vor Ort zu stärken, setzen wir uns für ein Verbot des Versandhandels mit verschreibungspflichtigen Arzneimitteln ein.“)?
2. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus Äußerungen von Bundesminister Jens Spahn, die er noch als Finanzstaatssekretär tätigte und in denen er ein Rx-Versandverbot in Zweifel zog (vgl. apotheke adhoc vom 29. August 2017), und ähnlichen Äußerungen von April 2018, die er als Bundesgesundheitsminister tätigte (vgl. u. a. DAZ.online vom 18. April 2018)?

Die Fragen 1 und 2 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Meinungsbildungsprozess über die Art der Umsetzung dieser Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag ist innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen.

3. Welche europarechtlichen Probleme sieht die Bundesregierung bei der Umsetzung eines Versandhandelsverbots mit rezeptpflichtigen Arzneimitteln?

Ein Verbot des Versandhandels mit verschreibungspflichtigen Arzneimitteln stellt eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung dar, die gemäß Artikel 34 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verboten ist. Gemäß Artikel 36 Satz 1 AEUV stünden die Bestimmungen des Artikels 34 einem Verbot des Versandhandels mit verschreibungspflichtigen Arzneimitteln nicht entgegen, wenn das Verbot zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen gerechtfertigt wäre.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2 verwiesen.

4. Ist eine entsprechende rechtliche Prüfung dieser europarechtlichen Probleme durch die Bundesregierung bereits begonnen worden?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2 verwiesen. In den Meinungsbildungsprozess wird auch die Frage der Vereinbarkeit eines Verbots des Versandhandels mit verschreibungspflichtigen Arzneimitteln mit dem Unionsrecht einbezogen.

5. Welche weiteren Bundesministerien sind bei der rechtlichen Prüfung eines Rx-Versandhandelsverbots beteiligt bzw. sollen beteiligt werden?

Bei der rechtlichen Prüfung eines Verbots des Versandhandels mit verschreibungspflichtigen Arzneimitteln sind die Bundesministerien zu beteiligen, die inhaltlich betroffen sind. Es handelt sich neben dem Bundesministerium für Gesundheit um das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und das Bundesministerium der Finanzen.

6. Welche Institute bzw. welche externen Fachleute sind von der Bundesregierung bzw. einzelnen Bundesministerien mit der rechtlichen Überprüfung eines Rx-Versandhandelsverbots beauftragt bzw. sollen beauftragt werden?

Die Bundesregierung hat weder Institute noch externe Fachleute mit der rechtlichen Überprüfung eines Verbots des Versandhandels mit verschreibungspflichtigen Arzneimitteln beauftragt.

7. Kennt die Bundesregierung die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zu den „Verfassungsrechtlichen Anforderungen an ein Verbot des Versandhandels mit Arzneimitteln“?

An welchen Punkten kann die Bundesregierung der Argumentation der Verfasserinnen und Verfasser folgen, an welchen nicht?

Die Ausarbeitung ist der Bundesregierung bekannt. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2 verwiesen.

8. Welche Entwicklung hinsichtlich der Zahl an Apotheken vor Ort, die im Zeitraum der nunmehr 19 Monate seit dem EuGH-Urteil geschlossen wurden, ist der Bundesregierung bekannt?

Wie entwickelte sich die Zahl der Apotheken vor Ort in den vergangenen zehn Jahren (bitte nach Bundesland getrennt auflisten)?

Die jährliche Entwicklung der Anzahl der Apotheken vor Ort in Deutschland innerhalb der vergangenen zehn Jahre – aufgeschlüsselt nach Bundesländern – ergibt sich aus der Gesundheitsberichterstattung des Bundes ([www.gbe-bund.de](http://www.gbe-bund.de) > Gesundheitsversorgung > Beschäftigte und Einrichtungen der Gesundheitsversorgung > Apotheker, Apotheken, Pharmazeuten > Tabelle (gestaltbar): Apotheken). Die Anzahl der öffentlichen Apotheken zum Stichtag 31. Dezember 2017 – aufgeschlüsselt nach Bundesländern – sind in der von der Bundesvereinigung Deutscher Apothekerverbände e. V. veröffentlichten Broschüre „Die Apotheke: Zahlen Daten Fakten 2018“ öffentlich zugänglich ([www.abda.de/fileadmin/assets/ZDF/ZDF\\_2018/ABDA\\_ZDF\\_2018\\_Brosch.pdf](http://www.abda.de/fileadmin/assets/ZDF/ZDF_2018/ABDA_ZDF_2018_Brosch.pdf)).

9. Welche Entwicklung hinsichtlich des Umsatzes durch ausländische Versandapotheken in den nunmehr 19 Monaten seit dem EuGH-Urteil ist der Bundesregierung bekannt?

Welchen Anteil am Umsatz der deutschen Apothekenlandschaft hatten (ausländische) Versandapotheken vor zehn Jahren, und welchen in den vergangenen zwei Jahren?

Nach den vorläufigen Rechnungsergebnissen (Amtliche Statistik KV 45) sind die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) für Arzneimittel aus ausländischen Versandapotheken, die ganz überwiegend verschreibungspflichtige Arzneimittel umfassen, im Jahr 2017 gegenüber 2016 um etwa 12 Prozent von 367 Mio. Euro auf 410 Mio. Euro gestiegen. Die Ausgaben der GKV für Arzneimittel insgesamt, bei denen es sich ebenfalls ganz überwiegend um verschreibungspflichtige Arzneimittel handelte, betragen 36,3 Mrd. Euro im Jahr 2016 und 37,7 Mrd. Euro im Jahr 2017.

Im Jahr 2008 betragen die GKV-Ausgaben für Arzneimittel aus ausländischen Versandapotheken nach den endgültigen Rechnungsergebnissen (Amtliche Statistik KJ 1) 279 Mio. Euro (Arzneimittelausgaben der GKV insgesamt: 28,5 Mrd. Euro). Der Umsatz ausländischer Versandapotheken mit nicht verschreibungspflichtigen Arzneimitteln, die grundsätzlich nicht erstattungsfähig sind, wird nicht zentral erfasst.

10. Sind der Bundesregierung Meldungen bekannt, dass zum Beispiel die niederländischen Versandapotheke DocMorris N. V. allein im ersten Quartal 2018 den Umsatz mit Rx-Arzneimitteln um 10,7 Prozent steigerte (vgl. [www.deutsche-apotheker-zeitung.de/news/artikel/2018/04/18/docmorris-steigert-rx-umsatz-um-20-prozent](http://www.deutsche-apotheker-zeitung.de/news/artikel/2018/04/18/docmorris-steigert-rx-umsatz-um-20-prozent))?

Der Bundesregierung ist der Artikel aus der Deutschen Apotheker Zeitung bekannt.

11. Sind der Bundesregierung Werbekampagnen von ausländischen Versandapotheken (u. a. mit TV-Spots) bekannt, mit denen in den Monaten nach dem EuGH-Urteil gezielt um Chronikerinnen und Chroniker geworben wurde?
  - a) Ist der Bundesregierung bekannt, dass Rezepte für teure Dauermedikation von Chronikerinnen und Chronikern für viele Apotheken eine der lukrativsten Einnahmequellen darstellt und für viele zum wirtschaftlichen Überleben unentbehrlich sind?
  - b) Welche Maßnahmen hält die Bundesregierung zur Unterbindung einer solchen „Rosinenpickerei“ durch ausländische Versandapotheken für notwendig?

Die Bundesregierung wertet Werbemaßnahmen von Marktbeteiligten nicht systematisch aus.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2 verwiesen.

12. Welche Auswirkungen auf die wohnortnahe medizinische Versorgung gerade im ländlichen Raum könnte ein in der Menge und beim Umsatz zunehmender Versandhandel auch mit rezeptpflichtigen Arzneimitteln nach Ansicht der Bundesregierung in den kommenden zehn Jahren haben?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2 verwiesen. Der Meinungsbildungsprozess umfasst auch Prognosen der weiteren Entwicklung der Apothekenslandschaft und deren Ursachen.

13. Ist der Bundesregierung das Gutachten von Uwe May, Cosima Bauer und Heinz-Uwe Dettling („Versandverbot für verschreibungspflichtige Arzneimittel-Wettbewerbsökonomische und gesundheitspolitische Begründetheit“. Deutscher Apotheker Verlag, Stuttgart, 2017) bekannt?
- a) Welche Handlungsnotwendigkeit sieht die Bundesregierung angesichts eines dort durchgerechneten Zukunftsszenarios, in dem aufgezeigt wird, dass der Versandhandel in Verbindung mit freien Preisen für rezeptpflichtige Arzneimittel die flächendeckende Versorgung mit Vor-Ort-Apotheken sehr wohl beeinträchtigt und bei einem Szenario mit beschränkten Boni mehr als 1 000 Ortschaften mit weniger als 5 000 Einwohnern die einzige Apotheke im Umkreis von 5 Kilometern verlieren würden?
- b) Welche weiteren Schlüsse zieht die Bundesregierung aus diesem Gutachten?

Das Gutachten ist der Bundesregierung bekannt. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2 verwiesen.

14. Wie groß ist nach Einschätzung der Bundesregierung der zeitliche Spielraum zur rechtlichen Prüfung bzw. für den Abschluss des Meinungsbildungsprozesses angesichts solcher Szenarien, bis sie eine aus Sicht der Fragesteller zukunftsfähige Regelung herzustellen in der Lage ist, die die deutschen Versandapotheken und die Präsenzapotheken nicht weiterhin benachteiligt gegenüber den ausländischen Versandhändlern?

Angaben zum Zeitpunkt des Abschlusses des Meinungsbildungsprozesses können derzeit nicht getätigt werden.

15. Wie groß sind nach Kenntnis der Bundesregierung die Gefahren durch Fehler- und Pannenanfälligkeit beim Versandhandel, zum Beispiel durch Störung bei der Internetverbindung, aber auch durch Hackerangriffe oder technische Defekte?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine näheren Erkenntnisse vor.

16. Welche Erkenntnisse zieht die Bundesregierung aus Äußerungen von Professor Dr. Manfred Schubert-Zsilavec, dem Leiter des Zentrallaboratoriums Deutscher Apotheker (ZL), der als größte Gefahrenquelle den Bezug von verschreibungspflichtigen Arzneimitteln über ausländische Internetapotheken nennt ([www.aponet.de/wissen/arzneimitteldatenbank/arzneimittel/arzneimittelfaelschungen0.html](http://www.aponet.de/wissen/arzneimitteldatenbank/arzneimittel/arzneimittelfaelschungen0.html)), und der darum fordert, dass „der Versandhandel mit rezeptpflichtigen Arzneimitteln aus dem Ausland (...) aus Verbraucherschutzgründen komplett verboten werden“ sollte?

Welche Konsequenzen leitet die Bundesregierung daraus ab?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass sich die von Herrn Professor Dr. Schubert-Zsilavec geäußerten Sicherheitsbedenken primär auf den illegalen Internethandel mit Arzneimitteln beziehen und nicht auf legal operierende Versandapotheken im Europäischen Wirtschaftsraum.

In den Meinungsbildungsprozess der Bundesregierung werden auch Überlegungen zur Arzneimittelsicherheit einbezogen.

17. Welche Probleme können nach Ansicht der Bundesregierung beim Versenden von Arzneimitteln an heißen Tagen entstehen, und geht die Bundesregierung davon aus, dass die für viele Arzneimittel vorgesehene und für die Einhaltung der Arzneimittelqualität erforderliche Höchsttemperatur für die Lagerung von Arzneimitteln von 25 °C beim Versandhandel eingehalten wird?

Wenn ja, welche Untersuchungen sind der Bundesregierung dazu bekannt?

Die Inhaber einer Versanderlaubnis haben gemäß § 11a Satz 1 Nummer 2 Buchstabe a des Apothekengesetzes mit einem Qualitätssicherungssystem sicherzustellen, dass die zu versendenden Arzneimittel so verpackt, transportiert und ausgeliefert werden, dass ihre Qualität und Wirksamkeit erhalten bleiben. Dies gilt auch in Bezug auf die ordnungsgemäße Handhabung thermolabiler Arzneimittel.

Die Überwachung der arzneimittel- und apothekenrechtlichen Vorschriften obliegt den Ländern.

